

## Bedingung oder Bereicherung? Nichtstaatliche AkteurInnen in der Offenen Methode der Koordinierung zur sozialen Eingliederung in Österreich

Lamprecht, Alexandra

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lamprecht, A. (2010). Bedingung oder Bereicherung? Nichtstaatliche AkteurInnen in der Offenen Methode der Koordinierung zur sozialen Eingliederung in Österreich. *SWS-Rundschau*, 50(2), 187-206. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-321234>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Bedingung oder Bereicherung?

## Nichtstaatliche AkteurInnen in der Offenen Methode der Koordinierung zur sozialen Eingliederung in Österreich

Alexandra Lamprecht (Wien)

Alexandra Lamprecht: *Bedingung oder Bereicherung? Nichtstaatliche AkteurInnen in der Offenen Methode der Koordinierung zur sozialen Eingliederung in Österreich* (S. 187–206)

Die Partizipation von Nichtregierungsorganisationen in neuen Formen europäischen Regierens wie der Offenen Methode der Koordinierung zur sozialen Eingliederung (OMK) weckt seit dem Jahr 2000 Erwartungen – nicht nur bei PolitikwissenschaftlerInnen oder AkteurInnen auf europäischer Ebene, sondern auch bei jenen, die davon auf nationaler Ebene direkt betroffen sind: politische und administrative EntscheidungsträgerInnen sowie teilnehmende Nichtregierungsorganisationen (NRO) selbst. Während jedoch NRO eine gleichberechtigte Einbindung fordern, steht für das österreichische Sozialministerium der Wunsch nach kontinuierlicher Bereitstellung detaillierter Expertise im Vordergrund. Dieser Artikel gibt Einblick in die Praxis der Einbindung von Nichtregierungsorganisationen in diese OMK und beantwortet am Beispiel Österreichs die Frage, inwieweit die beiden unterschiedlichen Erwartungshaltungen erfüllt werden und welche Faktoren dies letztendlich bestimmen.

*Schlagnote: Offene Methode der Koordinierung, Nichtregierungsorganisationen, Partizipation*

Alexandra Lamprecht: *Condition or Enrichment? Non-governmental Actors in the Open Method of Co-ordination for Social Inclusion in Austria* (pp. 187–206)

The participation of non-governmental organizations (NGOs) in the new modes of European governance, such as the open method of coordination for social inclusion (OMC), has raised expectations after 2000 – not only of political scientists and actors at the European level, but also of those who are being directly affected at the national level: political and administrative decision-makers and the non-governmental organizations (NGOs) that take part. Yet, the Austrian Ministry of Social Affairs and the involved NGOs have a different understanding of the role that NGOs should play: while the ministry seeks primarily the specific NGO expertise, the NGOs demand an equal integration in the national coordination process. This article provides insight into characteristics and mechanisms of NGO participation in the Austrian OMC process and answers the question, to which extent these two different expectations are being realized, but also influenced by which factors.

*Keywords: open method of coordination, non-governmental organizations, participation*

## 1. Einleitung

Die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NRO) an politischen Entscheidungsprozessen stößt seit den 1990er-Jahren auf verstärkte Aufmerksamkeit: Sowohl politische AkteurInnen (Rat der Europäischen Union 2000, Wirtschafts- und Sozialausschuss 1999) als auch AkteurInnen in politikwissenschaftlichen Debatten formulieren vielfältige Erwartungen an ihre Mitarbeit. Einerseits wird ihnen die Fähigkeit zugesprochen, durch ihre eingebrachte Expertise und ihren Praxisbezug politische Problemstellungen zu präzisieren und durch die Berücksichtigung ihrer Perspektiven die Qualität politischer Entscheidungen zu erhöhen (Schmitter 2002). Andererseits gehen normative Ansätze davon aus, dass politische Gestaltungsprozesse durch die bloße Teilnahme von NRO an Legitimität gewinnen (Smismans 2007, Cohen/Sabel 2003, Eberlein/Kerwer 2004, Zeitlin 2005). Auf europäischer Ebene wird diese Hoffnung, NRO-Einbindung könne unter anderem dazu beitragen, das Demokratiedefizit der EU zu mindern (Zeitlin 2005, Scott/Trubek 2002), in einer neuen, nichthierarchischen Form europäischen Regierens deutlich: der *Offenen Methode der Koordinierung zur sozialen Eingliederung* (OMKincl., im Folgenden immer: OMK), die im Jahr 2000 initiiert wurde, um europaweit Armut und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen, ohne jedoch sozialpolitische Kompetenzen der Mitgliedstaaten zu beschneiden. Dafür sind mehrjährige Koordinationszyklen vorgesehen, die auf dem Beschluss gemeinsamer Zielsetzungen, der Ausarbeitung und Umsetzung nationaler Strategiepläne gegen Armut sowie auf der Festlegung von Indikatoren und Benchmarks zur Messung der erzielten Erfolge beruhen. Die Einbindung und »Mobilisierung« aller relevanten AkteurInnen auf europäischer und nationaler Ebene war von vornherein Programm; Nichtregierungsorganisationen wurden als ein »Schlüsselement einer integrierten und partizipativen Strategie« (Rat der Europäischen Union 2001, 76) angesehen.

Erwartungen an die NRO-Partizipation im Koordinationsprozess hegen jedoch auch jene AkteurInnen, die von diesem formalen Erfordernis der Einbindung auf nationaler Ebene direkt betroffen sind: In Österreich das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz<sup>1</sup>, das für die Erstellung und Evaluation der Strategiepläne und die Einbindung von NRO verantwortlich ist, auf der einen Seite, und die teilnehmenden Nichtregierungsorganisationen auf der anderen Seite. Die Vorstellungen von der Rolle der NRO im Prozess könnten jedoch unterschiedlicher nicht sein: Während für das Sozialministerium die *Expertise* und das *Know-how im Vordergrund* stehen, was die in der Sozialpraxis tätigen NRO auf *konsultativem* Weg einbringen sollen, fordern die Organisationen selbst eine *gleichberechtigte und umfassende Einbindung* im Sinne eines »demokratischen Grundverständnisses«.<sup>2</sup>

Ausgehend von diesem Spannungsverhältnis ist es nun, zehn Jahre nach der Initiierung der OMK im Jahr 2000, an der Zeit, zu überprüfen, inwiefern sich diese beiden

1 Aufgrund der wechselnden Bezeichnungen des Ministeriums im Zeitraum 2000 bis 2010 wird in Folge die Kurzform »Sozialministerium« verwendet.

2 Armutskonferenz (o. J.), verfügbar unter: <http://www.armutskonferenz.at/armutskonferenz-themen-europa-kritikderarmutskonferenz.htm>, 22. 12. 2009.

divergierenden Erwartungshaltungen erfüllt haben. Der Artikel hat somit das Ziel, folgende Fragen zu beantworten:

- Inwieweit kann die tatsächliche Praxis der NRO-Einbindung in Österreich den Erwartungen des Sozialministeriums und der NRO überhaupt gerecht werden?
- Wie umfassend (im Sinne einer Einbindung in den unterschiedlichen Phasen des Koordinationsprozesses) und wie gleichberechtigt (im Sinne einer stärkeren inhaltlichen Einflussnahme auf die Strategieberichte und substanzielle Entscheidungskompetenzen) ist die Mitarbeit der NRO wirklich?
- Inwieweit kommen die NRO dem Wunsch des Ministeriums nach NRO-Expertise im Rahmen des nationalen OMK-Mechanismus nach?
- Wovon ist die Erfüllung dieser beiden Erwartungen abhängig? Welche Faktoren beeinflussen somit die konkreten Partizipationsmöglichkeiten für NRO, welche die Kontinuität und Intensität ihrer Mitarbeit und somit auch die Qualität der eingebrachten Expertise?

Obwohl in der letzten Dekade eine Fülle von politikwissenschaftlicher Literatur verzeichnet werden kann, die sich mit der OMK beschäftigt,<sup>3</sup> ist die empirische Erforschung der Partizipation von NRO an OMK-Prozessen im Vergleich zur theoretischen Debatte gering ausgeprägt.<sup>4</sup> Eine diesbezügliche Studie für Österreich fehlt bis zum heutigen Zeitpunkt sogar noch völlig. In diesem Zusammenhang wird die Relevanz des vorliegenden Artikels über zentrale Ergebnisse meiner Diplomarbeit *Die Einbindung von NGOs in die Offene Methode der Koordinierung zur sozialen Eingliederung: Der Fall Österreich* (Lamprecht 2008) in zweifacher Hinsicht deutlich: Zum einen bietet er einen Einblick in den österreichischen OMK-Prozess zur sozialen Inklusion und zum anderen erfolgt erstmals eine detaillierte Analyse der Rolle von Nichtregierungsorganisationen mit besonderer Berücksichtigung des Spannungsfeldes, das durch unterschiedliche Erwartungen von AkteurInnen in Politik vorbereitenden Konsultationsprozessen auftreten kann.<sup>5</sup>

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Zunächst wird gezeigt, dass die skizzierten praktischen Erwartungen an die NRO-Einbindung an unterschiedliche normative Auffassungen von Demokratie und zur Erzeugung legitimer politischer Entscheidungen anknüpfen (Kap. 2). Nach einer Vorstellung der Charakteristika der Offenen Methode der Koordinierung (Kap. 3) wird in Kapitel 4 die Mitarbeit von Nichtregierungsorganisationen im österreichischen OMK-Prozess zur sozialen Eingliederung analysiert. Besondere Aufmerksamkeit erfahren hierbei die skizzierten unterschiedlichen Erwartungshaltungen und jene Faktoren, die einerseits die Bereitstellung von detaillierter Expertise und andererseits das Ausmaß der NRO-Einbindung bedingen (Kap. 5). Der Artikel schließt mit einer zusammenfassenden Einschätzung von Möglichkeiten und

3 Vgl. hierzu die Bibliographie des European Union Center of Excellence der University of Wisconsin, die relevante Sekundärliteratur zu unterschiedlichsten Aspekten des OMK-Mechanismus auflistet, bzw. Zugang bietet, verfügbar unter: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/open12.html>, 3. 3. 2010.

4 Für Ausnahmen vgl. Friedrich (2006), Kröger (2006), Smismans (2006).

5 Ich danke Gerda Falkner sowie der SWS-Rundschau-Redaktion für ihre hilfreichen Anmerkungen zu früheren Versionen dieses Artikels.

Hindernissen der Einbindung von Nichtregierungsorganisationen in den Koordinierungsprozess und bringt einen Ausblick auf künftige Entwicklungen (Kap. 6).

## 2. Erwartungen an NRO im Lichte liberaler und deliberativer Demokratietheorien

Die theoretische Diskussion rund um die Rolle von Nichtregierungsorganisationen in politischen Systemen ist eng mit der Frage verknüpft, wodurch politische Entscheidungsfindungsprozesse demokratische Legitimität erfahren, beziehungsweise wie kollektiv bindende Entscheidungen unter der Voraussetzung getroffen werden können, dass sie die Präferenzen aller BürgerInnen in gleicher Weise berücksichtigen (Scharpf 1999). Die Antwort klassischer *liberaler Demokratieansätze* (Dahl 1999) liegt in der Betonung parlamentarischer Repräsentation, in der diese politische Gleichheit durch die Formel »eine Person – eine Stimme« gesichert wird (Nanz/ Steffek 2005). Da diese Annahme auf der Rechenschaftspflicht gewählter RepräsentantInnen gegenüber den BürgerInnen basiert, ist die Einbindung anderer Kräfte in Entscheidungsprozesse grundsätzlich nicht erwünscht. Zusätzliche, konsultative Partizipation und damit Inputs von Zivilgesellschaft, Interessenvertretungen, ExpertInnen etc. in Politik vorbereitende Phasen kann jedoch sinnvoll sein, wenn dadurch die Qualität der Entscheidungen erhöht und Implementationsprobleme verringert werden (Finke 2007, 6). Die Aussicht, an den Vorarbeiten zur Entscheidungsfindung und an der Formulierung der zu verabschiedenden Texte mitzuarbeiten, hängt jedoch maßgeblich von der Fähigkeit zivilgesellschaftlicher AkteurInnen ab, Ressourcen und Expertise in den Prozess einzubringen (Schmitter 2002, 62–63). Die Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen wird folglich aus einem funktionalen Blickwinkel gesehen. Sie ist somit eine *Bereicherung* für ausgewählte Entscheidungsfindungsprozesse, in denen eine Mitarbeit von Nutzen ist, aber *keine notwendige Bedingung für die Erzeugung demokratischer Legitimität*.

Die Annahme österreichischer NRO, eine gleichberechtigte und umfassende Einbindung könne mit Bezug auf ein demokratisches Grundverständnis eingefordert werden, verweist auf ein anderes Demokratieverständnis. So gehen *deliberative Demokratietheorien* davon aus, dass demokratisch legitime Entscheidungen nicht im Rahmen des klassischen Modells repräsentativer Demokratie erzeugt werden können. Vielmehr soll eine möglichst große Deckungsgleichheit zwischen Normbetroffenen (BürgerInnen) und Normsetzern (gesetzgebenden Institutionen) geschaffen werden, d.h. die direkte Einbeziehung von betroffenen BürgerInnen und Stakeholdern (Gerstenberg/ Sabel 2002, 291, Smismans 2007, 78) in Entscheidungsprozessen. Diesem Demokratieverständnis zufolge agieren Nichtregierungsorganisationen als politische und Recht setzende Kräfte, die auch Verantwortung bei der Umsetzung und Evaluation der deliberativ getroffenen Entscheidungen übernehmen (Cohen/ Sabel 1997). Die *Partizipation von nichtstaatlichen AkteurInnen* wird also nicht unter dem Blickwinkel der Funktionalität und Effektivität gesehen, sondern gilt als eine *Voraussetzung für die Erzeugung legitimer Entscheidungen*.

### 3. Charakteristika der Offenen Methode der Koordinierung

Um die Volkswirtschaften und Gesellschaftsmodelle der EU-Mitgliedstaaten zu modernisieren sowie wirtschaftliche und soziale Reformen einzuleiten, initiierte die portugiesische Ratspräsidentschaft im Jahr 1999 die Lissabon-Strategie, welche die Europäische Union bis 2010 »zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt« machen sollte (Rat der Europäischen Union 2000). Kern dieser Strategie war die Einsetzung der Offenen Methode der Koordinierung, die bis zum heutigen Zeitpunkt in den Politikbereichen soziale Eingliederung sowie Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung, Pensionen, Informationsgesellschaft, Forschung und Entwicklung, Jugendpolitik und Langzeitpflege zur Anwendung kam.<sup>6</sup> Kernaspekte jeder OMK sind die (nichtbindende) europäische Festlegung von Zielen und eines Zeitplans für die Verwirklichung derselben. Weiters beruht das Verfahren auf der Entwicklung und Umsetzung von entsprechenden zwei- bzw. dreijährigen Aktionsplänen, in denen die einzelnen Mitgliedstaaten erläutern, mit welchen Strategien und Maßnahmen sie die beschlossenen Zielsetzungen erreichen wollen. Um die Praktiken der Staaten miteinander vergleichen zu können, übernimmt die Europäische Kommission die »regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung« (Rat der Europäischen Union 2000, Art. 37). Die OMK ist somit ein Instrument, das den *Austausch bewährter Verfahren und innovativer Ansätze* fördern soll, und an dem »die Union, die Mitgliedstaaten, die regionalen und lokalen Ebenen sowie die Sozialpartner und die Bürgergesellschaft im Rahmen unterschiedlicher Formen von Partnerschaften aktiv mitwirken« (ebd., Art. 38). Der Prozess basiert daher auf einer *freiwilligen Selbstverpflichtung der Staaten zur Erreichung gemeinsam beschlossener Ziele* und nicht auf einer Übertragung von Regelungskompetenzen von der nationalen zur europäischen Ebene.

Im Rahmen der OMK gegen Armut und soziale Ausgrenzung<sup>7</sup>, die bereits seit dem Jahr 2000 existiert, wurden bis zum heutigen Zeitpunkt vier Koordinierungszyklen durchgeführt, die auf nationaler Ebene die Erarbeitung und Umsetzung von vier Aktionsplänen vorsahen.<sup>8</sup> Die Staaten sind aufgerufen, für die grundlegende Zielsetzung Strategien zu entwickeln, umzusetzen und zu evaluieren: Dazu zählen die Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben und des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten,

6 Für eine Darstellung der Unterschiede zwischen den einzelnen OMK-Prozessen vgl. u. a. Laffan/Shaw (2004), Borras/Jacobsson (2004).

7 Nach verwendeter Definition ist »Armut« dann gegeben, wenn das Haushaltseinkommen 60 Prozent des nationalen Durchschnittseinkommens nicht erreicht. »Soziale Ausgrenzung« wird als Prozess definiert, »durch den bestimmte Personen an den Rand der Gesellschaft gedrängt und durch ihre Armut bzw. wegen unzureichender Grundfertigkeiten oder fehlender Angebote für lebenslanges Lernen oder aber infolge von Diskriminierung an der vollwertigen Teilhabe gehindert werden« (Europäische Kommission 2004, 12). Dadurch wird eine »Distanz zu den Beschäftigungs-, Einkommens- und Bildungsmöglichkeiten und auch zu den sozialen und gemeinschaftlichen Netzen und Maßnahmen«, aber auch zu Macht- und Entscheidungsgremien geschaffen (ebd.).

8 Für den Koordinierungsmechanismus in diesem Politikfeld sind beide Begriffe »OMK zur sozialen Eingliederung« und »OMK gegen Armut und soziale Ausgrenzung« synonym zu verwenden.



Gütern und Dienstleistungen, die Vermeidung von Risiken der Ausgrenzung, Maßnahmen zugunsten der sozial am stärksten gefährdeten Personen sowie die Mobilisierung aller relevanten AkteurInnen (Rat der Europäischen Union 2000).

#### 4. Nichtregierungsorganisationen im österreichischen OMK-Prozess

##### 4.1 Forschungsdesign und Datengrundlage

Für die vorliegende Untersuchung wurden Nichtregierungsorganisationen in Abgrenzung zu marktorientierten oder korporatistischen Interessenvertretungen, Gewerkschaften und Religionsgemeinschaften definiert (Finke 2007, 5). Eine scharfe Trennung der NRO von anderen nichtstaatlichen Organisationen war in der Praxis jedoch nicht immer möglich. So können sowohl die Frauenabteilung des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (ÖGB) als auch die Evangelische Akademie durch ihre Mitgliedschaft am Netzwerk der österreichischen Armutskonferenz an den Stellungnahmen eben jener zumindest indirekt mitwirken. Eine Berücksichtigung von Positionen anderer nichtstaatlicher AkteurInnen kann somit nicht vollends ausgeschlossen werden. Eine weiterführende innere Differenzierung von NRO (vgl. hierzu Curtin 2003) war im Rahmen meiner Untersuchung nicht notwendig: So unterscheidet das Sozialministerium selbst nicht zwischen Organisationen, die unter der Beschreibung »NGOs und Dienstleistungsanbieter« zusammengefasst werden. Demnach spielt es für die Einbindung keine Rolle, zu welchen Themen die einzelnen NRO innerhalb der Querschnittsmaterien Armutsbekämpfung und -prävention arbeiten, ob diese als Interessenvertretungen agieren oder Dienstleistungen anbieten, oder welchen Organisationsgrad sie aufweisen. Dieser undifferenzierte Umgang mit der heterogenen Gruppe der NRO wird in der Verwendung der Bezeichnung »Nichtregierungsorganisation« deutlich. Das Österreichische Komitee für Soziale Arbeit (ÖKSA) – eine Dialogplattform für AkteurInnen, die in der Sozialpolitik und -praxis tätig sind, – wird vom Sozialministerium als »Dachverband der NROs und Dienstleistungsanbieter« (Sozialministerium 2006, 22) bezeichnet, obwohl diesem neben nichtstaatlichen Organisationen auch VertreterInnen staatlicher Stellen angehören.

Datengrundlage dieses Artikels bilden relevante Dokumente (nationale Aktionspläne, Stellungnahmen der partizipierenden Organisationen sowie Protokolle zu Koordinierungssitzungen) und acht halbstrukturierte Interviews, die im Zeitraum Januar bis April 2008 durchgeführt wurden. Themen der Gespräche mit VertreterInnen ausgewählter NRO<sup>9</sup>, dem verantwortlichen Beamten des Sozialministeriums sowie mit einem Experten zur österreichischen Teilnahme an OMK-Prozessen im Bereich Sozialschutz waren unter anderem: der Ablauf für die Erstellung der NRO-Positionspapiere, Ressourcen, die für die Teilnahme an der OMK zur Verfügung stehen, beider-

9 Armutskonferenz. Österreichisches Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung, Lebenshilfe Österreich, Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, Hilfswerk Österreich, Aurora (Projekt zur Förderung von Debatten über soziale Eingliederung in Österreich), Neustart (Verein für Bewährungshilfe, Konfliktregelung und Soziale Arbeit).

seitige Erwartungen an die Mitarbeit sowie der generelle Ablauf des Koordinationsverfahrens.

Da NRO-interne Faktoren wie Größe der Organisation oder das bearbeitete Themengebiet für die Einbindung wie bereits erläutert keine Rolle spielen, orientierte sich die Auswahl der NRO an Spezifika ihrer OMK-Mitarbeit. Berücksichtigt wurden folgende Organisationen:

- beide Dachorganisationen (Armutskonferenz und Österreichisches Komitee für Soziale Arbeit), die formal zum Prozess eingeladen werden;
- jeweils ein Mitglied der beiden Dachorganisationen, um organisationsinterne Koordinierungsverläufe darzustellen (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, Lebenshilfe Österreich);
- eine NRO, die erst zu einem späten Zeitpunkt in den Prozess einstieg, um mögliche Unterschiede in der Intensität und Kontinuität der Mitarbeit zwischen alten und neuen TeilnehmerInnen zu erfassen (Aurora);
- eine Organisation, die ihre Stellungnahmen unabhängig von beiden Dachorganisationen einbringt, um mögliche Vor- bzw. Nachteile für die entsprechende NRO zu erforschen (Neustart);
- sowie eine Organisation, die sich zur Beendigung der Mitarbeit innerhalb des Zeitraums 2001 bis 2008 entschlossen hat (Hilfswerk Österreich).

#### 4.2 Formale Kriterien der Einbindung

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft im Koordinationsverfahren wird auf europäischer Ebene im vierten Nizza-Ziel der OMK zur sozialen Eingliederung mit dem Titel »Mobilisierung aller Akteure« formalisiert. Gefordert wird zum einen die direkte Einbeziehung der von Ausgrenzung und Armut Betroffenen und zum anderen die »Förderung des Dialogs und der Partnerschaft zwischen allen beteiligten öffentlichen und privaten (sic!) Stellen, insbesondere durch die Beteiligung der Sozialpartner, der Nicht-regierungsorganisationen und der Sozialdienste« (Rat der Europäischen Union 2000).

Das *Ausmaß* und die *Art der Einbindung von NRO* unterliegen jedoch keinen Vorgaben der Europäischen Kommission, sondern sind – wie auch die Organisation des nationalen Koordinationsprozesses – *mitgliedstaatlichen Vorstellungen* überlassen. Im Falle Österreichs liegt der Beginn und Schwerpunkt der NRO-Mitarbeit in den Vorarbeiten zur Strategieerstellung, die auch den Beginn der nationalen Zyklusphase markieren. Neben »relevanten öffentlichen Stellen des Bundes, der Länder, Gemeinde- und Städtevertretungen, Sozialpartner(n) (und) gesetzlich eingerichtete(n) Beratungsgremien für Jugend-, Behinderten-, Senioren- und Familienfragen« (Sozialministerium 2006, 22) werden die »Dachverbände der NROs und Dienstleistungsanbieter« (ebd.) eingeladen, freiwillig und unentgeltlich an einem »im Rahmen von Veranstaltungen und schriftlichen Beiträgen durchgeführten Konsultationsprozess« (ebd.) teilzunehmen. Beide Dachorganisationen Armutskonferenz und Österreichisches Komitee für Soziale Arbeit (ÖKSA) vertreten gemeinsam mehr als 560 Mitgliedsorganisationen (Dawid/Heitzmann 2006, 1). Dementsprechend wäre eine direkte Kontaktaufnahme mit allen NRO, die durch ihre Beschäftigung mit Themen der sozialen Ausgrenzung,



Armutsbekämpfung und -prävention einen Beitrag zur inhaltlichen Gestaltung der Berichte leisten könnten, »schlicht und einfach nicht administrierbar« (Interview 1, Experte). Koordinierungssitzungen und schriftliche Begutachtungsrunden, in denen NRO ihre Vorschläge und Forderungen für die Strategieberichte darlegen, stehen jedoch allen interessierten Organisationen offen. Die Partizipation von NRO, die von keiner dieser Organisationen vertreten werden, ist zwar nicht ausgeschlossen, jedoch werden relevante Informationen vorrangig beiden Dachorganisationen mitgeteilt. Insofern haben die Mitglieder besonders im Hinblick auf die interne Planung, Ressourceneinteilung und Koordination einen Startvorteil.

Der Prozess der Berichterstellung folgt in allen Koordinierungszyklen seit 2001 einem ähnlichen Muster: Zunächst informiert das Sozialministerium in einer ersten Koordinationssitzung über den Ablauf der Berichterstellung. Hierbei werden alle interessierten staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen um inhaltliche Stellungnahmen zu vorgegebenen Themen gebeten, die Armut und soziale Ausgrenzung betreffen. Im Falle der NRO setzt dies einen internen Koordinationsprozess in Gang: Die Armutskonferenz bittet ihre Mitgliedsorganisationen um Input, der dann in ein gemeinsames Positionspapier eingearbeitet und so in den Konsultationsprozess eingebracht wird (Interview 3, Armutskonferenz). Das ÖKSA wiederum zeigt seinen Mitgliedern lediglich die Möglichkeit einer Teilnahme am OMK-Prozess auf (Interview 5, Lebenshilfe).<sup>10</sup> Diese treten dann bei Interesse selbst in den Prozess ein. Nach Erhalt aller Positionspapiere und der Erstellung eines ersten Rohberichts durch BeamtInnen des Sozialministeriums erfolgt in einer zweiten Koordinierungssitzung dessen Präsentation. NRO können bei diesem Zusammentreffen Anmerkungen zu Inhalten und Formulierungen vorbringen. Nach einer zweiten schriftlichen Begutachtung des Entwurfs werden jene Vorschläge eingearbeitet, die vom Sozialministerium akzeptiert werden; es folgen die Absegnung des Aktionsplans durch den bzw. die SozialministerIn und die Annahme des Strategieberichts im österreichischen Nationalrat. Die Phase der nationalen Berichterstellung endet schließlich mit der Übermittlung des Dokuments an die Europäische Kommission.

### 4.3 Beteiligungsformen

Innerhalb der formalen Strukturen der Strategieerstellung spielt es für das Sozialministerium keine Rolle, wie kontinuierlich und auf welchem Weg einzelne Organisationen ihre Vorschläge und Forderungen einbringen. Dementsprechend *vielfältig* sind die *Beteiligungsformen* der untersuchten NRO im Zeitraum 2001 bis 2008. So können etwa NRO, die seit 2001 kontinuierlich am Prozess teilnehmen, solchen gegenübergestellt werden, die aufgrund von Ressourcenmangel oder fehlendem Interesse ihr Engagement im Laufe der Zeit einstellten, deren freiwillige und unbezahlte Mitarbeit in einer

10 Als überparteiliche Dialog- und Koordinationsplattform vereint das ÖKSA sowohl nichtstaatliche Organisationen als auch VertreterInnen des Sozialministeriums und der zuständigen Fachabteilungen der Landesregierungen. In diesem Sinne wird nicht das ÖKSA als solches im Prozess der Erstellung nationaler Aktionspläne aktiv, sondern nur einzelne Mitgliedsorganisationen oder Zusammenkünfte.

bezahlten Auftragsarbeit mündete oder die erstmalig im bisher letzten Zyklus des alten Koordinierungsmechanismus 2008 bis 2010 teilnahmen.<sup>11</sup> Weiters steht es NRO frei, ihre Positionen entweder nur mündlich in Koordinationssitzungen oder bloß schriftlich darzulegen. Auch bleibt es ihnen überlassen, eigenständig und direkt zu partizipieren oder ihre inhaltlichen und formalen Vorschläge nur indirekt in die Stellungnahmen staatlicher Stellen oder anderer NRO-Dachorganisationen einfließen zu lassen. Weiters gibt es Organisationen, die ihre Anmerkungen durch überschneidende Mitgliedschaften in Dachverbänden, Projekten und Arbeitsgemeinschaften mehrfach oder parallel in den Prozess einbringen (vgl. Tab. 1).

Tabelle 1: Beteiligungsformen von NRO in der Phase der Strategieerstellung im Zeitraum 2001 bis 2008

		Koordinierungszyklus							
		2001–2003		2003–2005		2006–2008		2008–2010	
		Direkt	Indirekt	Direkt	Indirekt	Direkt	Indirekt	Direkt	Indirekt
Untersuchte NRO	Armutskonferenz Österreichisches Komitee für Soziale Arbeit	1,2	x	1,2	x	1,2	x	1,2	x
	Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe	x	1	1	1	x	1	x	2
	Hilfswerk Österreich	x	x	x	x	1	x	x	x
	Lebenshilfe Österreich	x	x	x	x	x	1	x	x
	Neustart	2	1	2	1	2	1	2	1
	Aurora	x	x	x	x	x	x	1	x

Anmerkungen:

Direkte Teilnahme: 1 = Teilnahme an Koordinierungssitzungen, 2 = Verfassen einer schriftlichen Stellungnahme

Indirekte Teilnahme: 1 = durch Positionierung in Stellungnahme einer anderen Organisation/Plattform, 2 = durch Verkauf von Expertise, x = keine Stellungnahme

Quelle: eigene Darstellung

11 Das Nachfolgeprogramm der Lissabon-Strategie, in deren Rahmen die Offene Methode der Koordinierung im Jahr 2000 initiiert wurde, soll im Juni 2010 unter spanischer EU-Präsidentschaft verabschiedet werden: »Europa 2020« sieht vor, die offene Koordinierung im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung zu einer Plattform für Kooperation, gegenseitige Kontrolle und den Austausch bewährter Verfahren zu machen. Vorgesehen ist eine enge Zusammenarbeit mit den Parlamenten, den Sozialpartnern und VertreterInnen der Zivilgesellschaft, um nationale Reformprogramme zu erarbeiten und umzusetzen (Europäische Kommission 2010, 30–33).

#### 4.4 Beteiligung nach Phasen des Politikzyklus

Der nationale Koordinationsprozess besteht nicht nur aus der Berichterstellung, sondern beinhaltet auch die entsprechende Annahme, Umsetzung und Evaluation der Strategien gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Wie bereits erläutert, findet die intensivste Einbindung von NRO in der Phase der Berichterstellung statt. Hier kam es während des Untersuchungszeitraums zu strukturellen Änderungen, die sich auf die Möglichkeiten auswirkten, Expertise einzubringen. So sah der erste Zyklus 2001 bis 2003 nur eine einzige schriftliche NRO-Stellungnahme vor; erneute Anmerkungen oder Änderungsvorschläge zum Rohentwurf waren nicht eingeplant (Interview 3, Armutskonferenz). Diese Tatsache wird zum einen auf die mangelnde Institutionalisierung des Prozesses (Interview 2, Sozialministerium), zum anderen auf das fehlende Interesse politischer EntscheidungsträgerInnen an der Einbindung von NRO zurückgeführt (Interview 1, Experte).

Um den »Dialog der verschiedenen Akteure bei der Erstellung und Umsetzung des NAP (nationaler Aktionsplan, Anmerkung der Autorin) incl.« (Sozialministerium 2003, 7) zu forcieren, initiierte das Sozialministerium im Jahr 2002 die »Bundesplattform für soziale Eingliederung«, an der neben staatlichen und nichtstaatlichen VertreterInnen auch der damalige Sozialminister Herbert Haupt teilnahm (ebd.). Diese Veranstaltungsreihe wurde von den NRO jedoch massiv kritisiert (Interview 1, Experte; Armutskonferenz 2003, Widl 2003, 5). Zum einen stand nicht fest, ob und wie die erarbeiteten Ergebnisse in den folgenden Aktionsplänen berücksichtigt würden (Interview 3, Armutskonferenz). Zum anderen war diese zusätzliche Möglichkeit der Vernetzung, des Austausches und des Kontakts mit politischen Verantwortlichen nicht von Dauer. Da die stete Anwesenheit des Sozialministers zwar gefordert, auf Dauer aber nicht garantiert werden konnte, wurde von einer Weiterführung der Plattform im Jahr 2003 überraschenderweise gänzlich abgesehen (Interview 1, Experte). Seit 2003 beschränkt sich das Verfahren für NRO somit auf die Teilnahme an maximal zwei Koordinierungssitzungen und beziehungsweise oder an zwei schriftlichen Begutachtungsrunden.

Im letzten Zyklus des Untersuchungszeitraums 2008 bis 2010 wurde die konsultative Einbindung der Nichtregierungsorganisationen jedoch auf die Phase der Schwerpunktsetzung ausgeweitet. Waren NRO in den ersten drei Koordinierungszyklen von der Auswahl jener Themen sozialer Ausgrenzung ausgeschlossen gewesen, für die im Rahmen der OMK Strategien ausgearbeitet werden sollten (Interview 1, Experte), wurden sie im Jahr 2007 neben anderen nichtstaatlichen Organisationen erstmals eingeladen, ihre Präferenzen zu äußern (Sozialministerium 2007). Diese zusätzliche Möglichkeit der Partizipation muss jedoch relativiert werden, da das Sozialministerium und andere beteiligte Ministerien bereits vor Konsultation der NRO eine Vorauswahl der Themen trafen (ebd., 1).

Die Bewertung des tatsächlichen Einflusses der NRO auf Inhalt und Formulierungen der Strategieberichte gestaltet sich schwierig, da diese selbst keine Auskunft über den »Urheber« der eingebrachten Vorschläge erteilen. Nach Einschätzungen von Be-

fragten ist die Übernahme von NRO-Forderungen und Vorschlägen in die Strategieberichte aber eher die Ausnahme als die Regel.<sup>12</sup>

Die Einbindung von Nichtregierungsorganisationen in andere Phasen des nationalen Koordinationsprozesses blieb während des gesamten Untersuchungszeitraums hinter den Erwartungen des Rates (Rat der Europäischen Union 2008, 5) und der NRO zurück: Einerseits erfolgt die Annahme der Strategieberichte im österreichischen Nationalrat, wovon NRO klarerweise ausgeschlossen sind (Interview 2, Sozialministerium). Andererseits kam Österreich der Forderung der Europäischen Kommission nach einer Evaluation der verabschiedeten Maßnahmen erst im Koordinationszyklus 2008 bis 2010 nach (Rat der Europäischen Union 2008). Hierbei waren NRO gemeinsam mit VertreterInnen der Gebietskörperschaften und Sozialpartner im Rahmen eines bisher einmaligen Projekts eingeladen, an der Entwicklung von nationalen Indikatoren teilzunehmen, um die Wirksamkeit der implementierten sozialpolitischen Maßnahmen zu überprüfen (Sozialministerium 2007, 5).

Tabelle 2: Beteiligungsmöglichkeiten von NRO nach Phasen des Politikzyklus

Einbindung von NRO nach Phasen des Politikzyklus					
	Koordinierungs- zyklus	2001–2003	2003–2005	2006–2008	2008–2010
	Phase				
Bericht- erstellung	Schwerpunktsetzung	nein	nein	nein	ja
	Recherche/Analyse	ja	ja	ja	ja
	Politikformulierung	nein	nein	nein	nein
	Verhandlung/ Entscheidung	nein	nein	nein	nein
	Implementierung	–	–	–	–
	Evaluation	nein	nein	nein	ja

Quelle: eigene Darstellung

In Bezug auf die Umsetzung der in den Aktionsplänen angeführten sozialpolitischen Maßnahmen ist darauf hinzuweisen, dass mögliche Änderungen in der Sozialpolitik bzw. -gesetzgebung nicht kausal auf die Existenz der OMK zurückgeführt werden können. Einer Analyse der Mitarbeit von NRO an der Implementierung der Strategieberichte müsste die Frage vorangehen, inwieweit die OMK tatsächlich die jeweilige

12 »(Die) NROs wurden (von) der Regierung gebeten, ihre Vorschläge für den NAP abzugeben. (...) Die Sichtweise der Praxis wurde schlichtweg ignoriert, indem keine der vorgeschlagenen (...) Maßnahmen aufgenommen worden sind« (Kritik und Analyse der Armutskonferenz zum Aktionsplan der Regierung 2001–2003, verfügbar unter: <http://www.armutskonferenz.at/armutskonferenz-themen-europa-kritikderarmutskonferenz.htm>, 9. 5. 2008); »Aufgrund der Erfahrungen, die wir im Rahmen der Erstellung der früheren Berichte bezüglich der Berücksichtigung unserer Stellungnahmen gemacht haben, verzichten wir weitgehend auf die Auflistung von Vorschlägen und Forderungen« (Armutskonferenz 2008, 3).

mitgliedstaatliche Gesetzgebung beeinflusst (Zeitlin 2009, 12). Da eine Untersuchung der Effektivität der OMK zur sozialen Eingliederung für Österreich jedoch noch aussteht, kann über die Rolle der NRO in der Strategieumsetzung bisher keine Aussage getroffen werden. Ihr Stellenwert in der Implementierung österreichischer Sozialpolitik soll ihnen dadurch jedenfalls nicht abgesprochen werden (Dawid/ Heitzmann 2006).

## 5. Erwartungen an die NRO-Mitarbeit

Im vorangegangenen Kapitel wurden die Struktur der NRO-Einbindung, die organisationsinternen Koordinationsprozesse und die Beteiligungsmöglichkeiten nach Politikzyklus skizziert, sowie die wichtigsten Veränderungen seit 2001 aufgezeigt. Auf dieser Grundlage gehen nachstehende Ausführungen auf die Frage ein, *von welchen Faktoren die Erfüllung der anfangs erläuterten zentralen Erwartungen an die NRO-Einbindung – Einbringung von Expertise seitens des Sozialministeriums, eine gleichberechtigte und umfassende Teilnahme am Koordinationsprozess seitens der NRO selbst – letztendlich abhängt.*

### 5.1 Bereitstellung von Expertise

Die Integration von NRO in den nationalen Koordinierungsprozess erfolgte in den ersten beiden Koordinationszyklen primär aufgrund der formalen Vorgabe, nichtstaatliche AkteurInnen einzubinden (Interview 1, Experte). Im Zeitverlauf gewann für das Sozialministerium jedoch die Erkenntnis an Relevanz, dass die Perspektive und der Input der NRO zur »inhaltlichen Präzisierung der Problemstellungen« (Interview 1, Experte) beitragen könnte. Dementsprechend fand in den letzten beiden Zyklen eine Erweiterung der konsultativen Mitarbeit in den Phasen Schwerpunktsetzung und Evaluation statt. Dennoch unternahm das Sozialministerium im gesamten Untersuchungszeitraum keine Anstrengungen, um die Kontinuität und Intensität der NRO-Mitarbeit – und damit den Zugang zu Expertise – zu regulieren. Folglich sind jene *Faktoren, welche die Bereitstellung von Know-how bestimmen*, überwiegend im Wirkungsbereich der Nichtregierungsorganisationen zu finden.

Die Erwartungen des Sozialministeriums an die Qualität und Kontinuität der eingebrachten Expertise hängen maßgeblich von den Faktoren Selbstdefinition, Prioritätensetzung, Ressourcen, (erhoffte) Mehrwerte und vom zeitlichen Rahmen ab, der für die Berichterstellung zur Verfügung steht. Diese Faktoren werden in den folgenden Abschnitten näher beschrieben.

#### 5.1.1 Selbstdefinition

Ob eine einzelne Organisation, ein Netzwerk oder eine Plattform am Koordinierungsprozess partizipiert, hängt in erster Linie von der Frage ab, ob die NRO einen Zusammenhang zwischen ihren thematischen Schwerpunkten und der Bekämpfung

von Armut und sozialer Ausgrenzung herstellen kann. Das Beispiel der Organisation Lebenshilfe Österreich verdeutlicht diesen Zusammenhang: Obgleich Gründungsmitglied der Armutskonferenz, nahm die Lebenshilfe erst im Zyklus 2006 bis 2008 im Rahmen der ÖKSA-Plattform »Intellektuelle Behinderung« teil. Der Grund war ein vorausgehender organisationsinterner Diskussionsprozess über die Frage, inwiefern Behinderung überhaupt mit Armut und sozialer Ausgrenzung in Verbindung gebracht werden sollte (Interview 5, Lebenshilfe). Die Selbstdefinition der NRO bestimmt somit ein mögliches Engagement.

### *5.1.2 Prioritätensetzung*

Wird eine Verbindung zwischen dem eigenen Aufgabenbereich und Aspekten der Armutsbekämpfung erkannt, stellt sich die Frage der Prioritätensetzung. Diese ist wiederum davon abhängig, wie wichtig die konsultative Mitarbeit an nationalen sozialpolitischen Politikprozessen für das Erreichen der eigenen Zielsetzungen eingeschätzt wird, beziehungsweise wie engagiert einzelne, zuständige VertreterInnen die Mitarbeit an der OMK verfolgen. Die »Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe« (BAWO) etwa gab die ehrenamtliche Mitarbeit an der Strategieberichterstellung im Jahr 2006 auf, da zu diesem Zeitpunkt im Bereich der sozialen Eingliederung Aktivitäten auf europäischer Ebene im Vordergrund standen (Interview 6, BAWO). Die Partizipation des Hilfswerks Österreich an der OMK zur sozialen Eingliederung erfolgte wiederum nur im Zyklus 2006 bis 2008, da der Vorsitz der Bundesarbeitsgemeinschaft »Freie Wohlfahrt« eine Anwesenheit an den Koordinierungssitzungen notwendig machte (Interview 9, Hilfswerk).

### *5.1.3 Ressourcen*

Finanzielle sowie personelle Ressourcen bestimmen maßgeblich, ob, wie kontinuierlich und wie intensiv einzelne NRO teilnehmen können. Zwei der sieben untersuchten NRO schlossen ihr Engagement aufgrund mangelnden Budgets für ehrenamtliche Tätigkeiten für die nächsten Zyklen gänzlich aus (Interview 8, Aurora; Interview 6, BAWO); andere berichteten von einem Verzicht auf die Teilnahme an mündlichen Koordinationssitzungen aufgrund fehlender Ressourcen (Interview 9, Hilfswerk). Auch die Detailliertheit der in den Stellungnahmen zur Verfügung gestellten Expertise ist unter diesem Gesichtspunkt zu betrachten. So basieren viele eingebrachte Positionspapiere auf dem Input von Mitgliedsorganisationen oder organisatorisch untergeordneter Einheiten auf lokaler, regionaler oder Landesebene. Da die Mitarbeit am Koordinationsprozess nicht abgegolten wird, muss auch die finanzielle und personelle Situation dieser NRO berücksichtigt werden. Die Aus- und oftmals Überlastung der Organisationen mit ihrem eigentlichen Tagesgeschäft führt oft dazu, dass der Bitte um Input nicht oder nur sehr rudimentär nachgekommen werden kann. Dies bewirkt einen geringen Rückfluss an allgemein gehaltenen Stellungnahmen, was sich wiederum negativ auf die Detailliertheit des gemeinsamen Positionspapiers auswirkt (Interview 6, BAWO; Interview 3, Armutskonferenz). Interessanterweise geht der befragte Beamte des Sozial-



ministeriums davon aus, dass die Basissubvention für NRO<sup>13</sup> ausreiche, um die finanziellen und personellen Ressourcen der NRO zu erhöhen und damit die Qualität der eingebrachten Expertise zu verbessern (ebd.). Die Einschätzungen der befragten VertreterInnen der NRO zeigen jedoch, dass sich diese Zuwendung bisher nicht positiv auf die für die Mitarbeit an der OMK zur Verfügung stehenden Mittel ausgewirkt hat.

#### 5.1.4 (Erhoffte) Mehrwerte

Die Intensität und Kontinuität der Mitarbeit hängt auch von der Frage ab, wie der eigene inhaltliche Einfluss auf die Strategieberichte eingeschätzt wird, beziehungsweise ob Mehrwerte aus der Teilnahme gezogen werden können, die ein unentgeltliches Engagement rechtfertigen. Dies wird anhand des Engagements der Armutskonferenz deutlich: Nachdem diese im gesamten bisherigen Untersuchungszeitraum immer wieder die mangelnde Aufnahme ihrer Vorschläge in die Aktionspläne kritisiert hatte, sah sie in der Koordinationsrunde 2008 bis 2010 von einer Auflistung konkreter Vorschläge und Forderungen ab. Ihre Stellungnahme bezog sich in dieser Runde nur noch auf allgemeine Defizite der österreichischen Sozialpolitik und grobe Zielsetzungen, die in Zukunft erreicht werden sollen (Armutskonferenz 2008, 3). Die Detailliertheit der Stellungnahme verringerte sich somit aufgrund der mangelnden inhaltlichen Einbindung.

#### 5.1.5 Zeitlicher Rahmen des Konsultationsprozesses

Ein weiterer, nicht zu unterschätzender Einflussfaktor ist weniger im Wirkungsbereich der NRO als in den äußeren Rahmenbedingungen zu finden. So standen für die Erstellung und Annahme der nationalen Aktionspläne in den ersten beiden Koordinierungszyklen nur etwa vier Monate zur Verfügung. Die Zusammenlegung aller Koordinierungsmechanismen im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung (Renten, Langzeitpflege und soziale Eingliederung) im Jahr 2003 (»Streamlining«) erweiterte den Geltungsrahmen der Strategieberichte auf drei Jahre (Europäische Kommission 2002, Punkt 3). Ab diesem Zeitpunkt kann eine Ausweitung der Phase der Berichterstellung auf sechs beziehungsweise neun Monate festgestellt werden. Wie bereits erläutert, müssen die NRO-Stellungnahmen jedoch mit Mitgliedsorganisationen oder organisationsinternen Abteilungen abgestimmt, zusammengeführt, verschriftlicht, in manchen Fällen einer juristischen Prüfung unterzogen und vom Präsidium bzw. Vorstand der Organisation angenommen werden (Interview 5, Lebenshilfe). Der vom Sozialministerium vorgegebene zeitliche Rahmen reicht für diesen organisationsinternen und -übergreifenden Verlauf oftmals nicht aus (Interview 5, Lebenshilfe; Caritas Österreich 2006, 1). Dies führte bei einer untersuchten Organisation zu einem gänz-

13 Vereine und Nichtregierungsorganisationen werden vom Bundesministerium für Inneres gefördert, wenn »an ihren Leistungen ein erhebliches öffentliches Interesse besteht und sie geeignet sind, zur Sicherung oder Steigerung des Gemeinwohles, zur Hebung des zwischenstaatlichen und internationalen Ansehens der Republik Österreich oder zum Fortschritt in geistiger, körperlicher, kultureller, sozialer oder wirtschaftlicher Hinsicht beizutragen« (Verordnung über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln, BGBl. II Nr. 51/2004, §2). Die Entscheidung über die Förderungswürdigkeit liegt beim Bundesministerium für Inneres.

lichen Verzicht auf eine schriftliche Positionierung (Interview 9, Hilfswerk). Weiters ist der bereits angesprochene geringe Input von NRO für Stellungnahmen übergeordneter Organisationen auch auf diesen zeitlichen Druck zurückzuführen (Interview 6, BAWO; Interview 3, Armutskonferenz). Im letzten Zyklus 2008 bis 2010 wurde der Beginn des Konsultationsverfahrens vorverlegt, um den TeilnehmerInnen mehr Raum für Austausch und Dialog zu geben (Sozialministerium 2007, 1). Ob diese Maßnahme die Erstellung der Positionspapiere oder die Mitarbeit an schriftlichen und persönlichen Konsultationsprozessen positiv beeinflusst hat, lässt sich aufgrund des Untersuchungszeitraums jedoch nicht feststellen.

## 5.2 Gleichberechtigte Einbindung und umfassende Teilnahme

Seit Beginn der OMK im Jahr 2000 weist die Armutskonferenz auf die Notwendigkeit einer »umfassende(n) und gleichberechtigte(n) Einbindung aller relevanten Stakeholder« (Armutskonferenz 2008, 1) hin. Gefordert wurde also eine gleichberechtigte Beteiligung an Entscheidungsprozessen in allen Politikphasen. Hierbei ist zu bedenken, dass das Klima der Zusammenarbeit zwischen den Nichtregierungsorganisationen und dem Sozialministerium beziehungsweise den politischen EntscheidungsträgerInnen im Untersuchungszeitraum durchaus Schwankungen unterlag. So fielen die ersten beiden Koordinierungszyklen in die Regierungsperiode einer Koalition aus Österreichischer Volkspartei (ÖVP) und Freiheitlicher Partei Österreichs (FPÖ) und in die Amtszeit zweier FPÖ-SozialministerInnen. Zu dieser Zeit attestierten die Nichtregierungsorganisationen den politischen Verantwortlichen einerseits Vorbehalte gegenüber dem OMK-Prozess an sich und andererseits gegenüber der Zusammenarbeit mit NRO (Interview 5, Lebenshilfe; Interview 3, Armutskonferenz). Das Sozialministerium wiederum führte die »Friktionen« (Interview 2, Sozialministerium) dieser Zeit auf die unterschiedlichen sozialpolitischen Anschauungen zurück. Mit Amtsantritt der neuen Regierungskoalition aus Sozialdemokratischer Partei (SPÖ) und ÖVP im Jänner 2007 und mit dem neuen SPÖ-Sozialminister Erwin Buchinger verbesserte sich laut befragten VertreterInnen auch die Zusammenarbeit: Demnach war die Mitarbeit seither von einer »neuen Ebene der Kommunikation« (Interview 6, BAWO) und einem »breiten, partizipativen Prozess« (ebd.) geprägt. Dies wird direkt auf die Person des Sozialministers, seinen »Wille(n) zur Kooperation« (Interview 6, BAWO) sowie auf sein »großes Engagement (...), Kontakte zu pflegen und neue Entwicklungen zu fördern« (Interview 7, Neustart), zurückgeführt.<sup>14</sup>

Trotz der erweiterten formalen Beteiligungsmöglichkeiten für NRO in den Phasen Evaluation und Schwerpunktsetzung bleibt das Verständnis jener Rolle, die den NRO im OMK-Prozess zugeschrieben wird, während des gesamten Untersuchungszeitraums auf das »Werben für jene Forderungen, die sie im Bericht sehen wollen« (Interview 2, Sozialministerium), beschränkt. Ihre Mitarbeit hat *konsultativen* Charakter. Wie in Kapitel 4 erläutert, bleiben ihnen *Entscheidungskompetenzen* für Schwerpunktsetzung, Formulie-

14 Da die Erstellung des bisher letzten Strategieberichts noch in die Ende 2008 auslaufende Amtszeit Buchingers fiel, konnten aktuellere Einschätzungen nicht erhoben werden.

rung und Inhalte der Strategieberichte sowie für deren endgültige Annahme *verwehrt*. Die entscheidenden Faktoren, welche die Erfüllung der Erwartungen der Nichtregierungsorganisationen bestimmen, werden in den folgenden Abschnitten skizziert.

### 5.2.1 *Inhaltliche Determinierung der Strategieberichte*

Jene Strategien, die im Rahmen der OMK zu Papier gebracht werden, spiegeln stark die sozialpolitischen Zielsetzungen wider, die zu Beginn einer Legislaturperiode im Regierungsprogramm festgeschrieben werden (Interview 2, Sozialministerium), beziehungsweise stellen sie oftmals nur eine Auflistung bereits implementierter Maßnahmen dar (Armutskonferenz 2008, 1). Ein Strategiebericht, der politische Forderungen enthält, die nicht mit dem jeweiligen Regierungsprogramm bzw. den Vorstellungen des Sozialministers konform gehen, würde in dieser Form nie verabschiedet werden und zum Scheitern verurteilt sein (Interview 1, Experte). Insofern ist ein vorrangiges Kriterium, nach dem alle in den Prozess eingebrachten Argumente und Vorschläge bewertet werden, die *Kompatibilität* mit der sozialpolitischen Haltung der jeweiligen Bundesregierung (Interview 2, Sozialministerium). Dementsprechend ist der inhaltliche Einfluss der NRO bereits von vornherein stark durch die inhaltliche Determinierung der Strategieberichte und somit durch politische Vorgaben eingeschränkt.

### 5.2.2 *Einbettung der OMK in Strukturen repräsentativer Demokratie*

Die Frage, wie umfassend und gleichberechtigt die Einbindung von NRO überhaupt sein kann, hängt primär von den politischen Strukturen ab, in die der nationale OMK-Prozess eingebettet ist. Obwohl eine breite Partizipation verschiedenster AkteurInnen formal ausdrücklich erwünscht ist, bewegt sich die OMK ganz klar im Rahmen des klassischen parlamentarischen Repräsentationssystems. Mit der inhaltlichen und organisatorischen Dominanz des Sozialministeriums und der Annahme der Strategieberichte im Nationalrat verbleiben sämtliche Kompetenzen im gesamten Koordinierungsprozess innerhalb der Strukturen repräsentativer Demokratie. Unter diesen Voraussetzungen ist eine Mitarbeit der Nichtregierungsorganisationen, die über eine konsultative Einbindung hinausgeht, fraglich.

## 6. Zusammenfassung und Ausblick

Die vorangegangenen Ausführungen machen deutlich, dass die anfangs skizzierten, divergierenden Erwartungen an die NRO-Einbindung – die Einbringung von Expertise einerseits und eine umfassende wie gleichberechtigte Partizipation andererseits – im Untersuchungszeitraum unterschiedlich erfüllt wurden. Da seitens der NRO prinzipiell ein vitales Interesse am OMK-Prozess besteht, hätte das Sozialministerium durchaus Zugriff auf das Wissen jener NRO, die sich in ihrer Arbeit mit Phänomenen der Armut und sozialen Ausgrenzung befassen. Dennoch werden kaum Anreize gesetzt, um die Bereitstellung detaillierter NRO-Expertise sicherzustellen. Da das Sozialministerium etwa keinerlei Anstrengungen unternimmt, um die Mitarbeit

längerfristig zu sichern, kann nicht garantiert werden, dass die Expertise einer Organisation auch im nächsten Koordinierungszyklus noch zur Verfügung steht. Dies wäre jedoch von großer Bedeutung, um etwa praxisnahes Feedback über die Auswirkungen der in den Strategieberichten dargestellten Strategien zu erhalten. Die Verpflichtung, für einen gewissen Zeitraum intensiv und kontinuierlich zu partizipieren, würde diesem Problem entgegenwirken. Aufgrund der finanziellen Lage vieler Organisationen müsste damit aber eine entsprechende finanzielle Abgeltung Hand in Hand gehen. Dies ist wiederum im Hinblick auf die Forderung der NRO nach einer gleichgestellten und unabhängigen Mitarbeit nicht unproblematisch.

Die *Diskontinuität und Unentgeltlichkeit des Engagements* sowie eine *enge zeitliche Rahmensetzung* für alle Beteiligten wirken sich somit potenziell *negativ auf den Wunsch des Sozialministeriums nach Bereitstellung qualitativ hochwertiger Expertise* aus.

Gleichzeitig mit der Erkenntnis, dass das Wissen der NRO für den OMK-Prozess nicht unerheblich ist, verbesserte sich auch die Zusammenarbeit der NRO mit dem Sozialministerium. Dennoch bleiben sie im gesamten Untersuchungszeitraum in allen Phasen von substantziellen Entscheidungen des Koordinierungszyklus ausgeschlossen. Dies ist zum einen auf die starke inhaltliche Bindung der Aktionspläne an die sozialpolitischen Vorhaben der jeweiligen Bundesregierungen zurückzuführen, was von vornherein einen Großteil der NRO-Vorschläge ausschließt. Zum anderen scheitert eine gleichberechtigte Mitarbeit an den Strukturen repräsentativer Demokratie und an der Tatsache, dass NRO nicht als maßgebliche EntscheidungsträgerInnen wahrgenommen werden. Die Forderung nach einer umfassenden und gleichberechtigten Teilnahme und Einflussnahme der NRO im österreichischen OMK-Prozess zur sozialen Eingliederung wurde bisher nicht erfüllt.

Im Jahr 2008 verzichtete die Armutskonferenz in ihrer Stellungnahme auf eine detaillierte Auflistung von Vorschlägen und Forderungen und verwies das Sozialministerium auf die Homepage, wo diese »ohnehin« (Armutskonferenz 2008, 3) publiziert seien. Das Positionspapier enthielt nur noch eine Aufzählung der wichtigsten Defizite und Herausforderungen österreichischer Sozialpolitik sowie Kritik an der Umsetzung des Koordinationsprozesses. Begründet wurde dieser Rückzug mit der Erfahrung, dass die in den Prozess eingebrachten Vorschläge ohnehin nicht in die Strategiepläne aufgenommen werden würden. Der Einsatz von zeitlichen und personellen Ressourcen steht für die Armutskonferenz daher in keinem Verhältnis zu den erwarteten Mehrwerten der Mitarbeit. Ironischerweise forderte der verantwortliche Beamte des Sozialministeriums etwa zur selben Zeit, teilnehmende Nichtregierungsorganisationen sollten die »Vorschläge, die sie anbieten, noch präziser darstellen« (Interview 2, Sozialministerium). Der Wunsch des Sozialministeriums nach Expertise hängt somit direkt von den Erwartungen der NRO nach größerer Einflussnahme ab.

Ist das Sozialministerium also tatsächlich am praxisorientierten Wissen der NRO interessiert (was jedoch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Vorschläge der NRO ohnehin kaum einbezogen werden, durchaus fraglich ist) und soll die Bereitstellung der Expertise auch in Zukunft sichergestellt sein, so müssen auf Dauer diese beiden Erwartungshaltungen zusammengeführt werden. Darüber hinaus ist es notwendig,

Anreize für eine kontinuierliche und intensive Teilnahme zu schaffen sowie eine Mitarbeit zu ermöglichen, die über konsultative Mechanismen hinausgeht. Für den Koordinationsprozess bedeutet die aktuelle Entwicklung jedenfalls den schrittweisen Verlust der Expertise eines der wichtigsten österreichischen NRO-Netzwerke im Bereich der Armutsbekämpfung und -prävention.

Mit dem Auslaufen der Lissabon-Strategie im Jahre 2010 benötigt die Offene Methode der Koordinierung zur sozialen Eingliederung ein neues Fundament. Das Lissabon-Nachfolgeprogramm »Europa 2020«, dessen Ziele im März 2010 beschlossen wurden, setzt das Prinzip des Entwickelns gemeinsamer Leitlinien, der nationalen Berichterstellung und des Informations- und Erfahrungsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten in modifizierter Weise fort. Die Offene Methode der Koordinierung soll in eine ständige Plattform für Kooperation, gegenseitige Kontrolle und den Austausch bewährter Verfahren umgewandelt werden; die Einbindung nichtstaatlicher AkteurInnen bei der Erarbeitung und Umsetzung der nationalen Reformprogramme wiederum Bestandteil dieses Mechanismus sein (Europäische Kommission 2010, 30–33). Die Partizipation von Nichtregierungsorganisationen erscheint somit vom heutigen Standpunkt aus gesichert.

Ob NRO im zukünftigen Koordinierungsmechanismus jedoch gleichberechtigter an der Entwicklung, Umsetzung und Evaluierung dieser nationalen Strategien partizipieren werden, hängt primär davon ab, ob die Europäische Kommission verbindliche Strukturen für den Ablauf der nationalen Berichterstellung vorgibt. Dieses Szenario ist allerdings als eher unrealistisch einzuschätzen, bedenkt man, dass auch »Europa 2020« auf der unverbindlichen und freiwilligen Teilnahme der Mitgliedstaaten basiert. Ob wiederum das Sozialministerium versucht, die Kontinuität und Qualität der eingebrachten Expertise zu regulieren, hängt mit der geforderten Qualität der nationalen Berichte zusammen. Ahndet die Kommission auch künftig die zur Zeit gängige Praxis nicht, bereits umgesetzte oder geplante Maßnahmen als kurz- und mittelfristige »Strategien« zu verkaufen, wäre das Sozialministerium weiterhin nicht maßgeblich auf die Expertise der NRO angewiesen. Die Zukunft der Mitarbeit von Nichtregierungsorganisationen an der nationalen Armutsbekämpfung im europäischen Rahmen wird sich somit erst in den nächsten Monaten weisen.

## Literatur

- Armutskonferenz. Österreichisches Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung (2003) *Schattenbericht der Armutskonferenz zum 2. Nationalen Aktionsplan für soziale Eingliederung (NAPincl.) 2003–2005 der österreichischen Bundesregierung*. Wien, verfügbar unter: <http://www.armut.at/armutskonferenz-themen-europa-schattenbericht.htm> , 22. 12. 2009.
- Armutskonferenz. Österreichisches Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung (2008) *Stellungnahme der Armutskonferenz zum Entwurf des Österreichischen Strategieberichts für Sozialschutz und soziale Eingliederung 2008–2010*. Wien, verfügbar unter: [http://www.bmsk.at/cms/site/attachments/4/4/o/CH0121/CMS1222677019004/stn\\_armutskonferenz.pdf](http://www.bmsk.at/cms/site/attachments/4/4/o/CH0121/CMS1222677019004/stn_armutskonferenz.pdf) , 6. 4. 2010.
- Armutskonferenz. Österreichisches Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung (o. J.) *Kritik und Analyse der Armutskonferenz zum Aktionsplan der Regierung 2001–2003*. Wien, verfügbar unter: <http://www.armutskonferenz.at/armutskonferenz-themen-europa-kritikderarmutskonferenz.htm> , 9. 5. 2008 und 6. 4. 2010.
- Borras, Susana/ Jacobsson, Kerstin (2004) *The Open Method of Co-ordination and New Governance Patterns in the EU*. In: Journal of European Public Policy, Nr. 2, 185–208.
- Caritas Österreich (2006) *Stellungnahme zum Nationalen Bericht über Strategien für Sozialschutz und soziale Eingliederung*. Wien.
- Cohen, Joshua/ Sabel, Charles F. (1997) *Directly-Deliberative Polyarchy*. In: European Law Journal, Nr. 4, 313–342.
- Cohen, Joshua/ Sabel, Charles F. (2003) *Sovereignty and Solidarity: EU and US*. In: Trubek, David M./ Zeitlin, Jonathan (eds.) *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*. Oxford, 691–750.
- Curtin, Deidre (2003) *Private Interest Representation or Civil Society Deliberation? A Contemporary Dilemma for European Union Governance*. In: Social & Legal Studies, Nr. 1, 55–75.
- Dahl, Robert A. (1999) *On Democracy*. New Haven.
- Dawid, Evelyn/ Heitzmann, Karin (2006) *Studie zur Bestandsaufnahme der Leistungen sozialer Dienste in der Vermeidung und Bekämpfung von Armut in Österreich*. Wien.
- Eberlein, Burkard/ Kerwer, Dieter (2004) *New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective*. In: Journal of Common Market Studies, Nr. 1, 121–142.
- Europäische Kommission (2002) *Mitteilung der Kommission zur Straffung der alljährlichen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung*. KOM(2002) 0487 endg. Brüssel, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0487:FIN:DE:PDF> , 22. 12. 2009.
- Europäische Kommission (2004) *Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung*. Luxemburg.
- Europäische Kommission (2010) *Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*. KOM(2010) 2020. Brüssel, verfügbar unter: [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/complet\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/complet_de.pdf) , 6. 4. 2010.
- European Union Center of Excellence, University of Wisconsin: *OMC Bibliography*, verfügbar unter: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/open12.html> , 3. 3. 2010.
- Finke, Barbara (2007) *Civil Society Participation in EU Governance*. Living Reviews in European Governance, Nr. 07-02, verfügbar unter: <http://www.livingreviews.org/lreg-2007-2> , 22. 12. 2009.
- Friedrich, Dawid (2006) *Policy Process, Governance and Democracy in the EU. The Case of the Open Method of Co-ordination on Social Inclusion in Germany*. In: Policy & Politics, Nr. 8, 367–383.
- Gerstenberg, Oliver/ Sabel, Charles F. (2002) *Directly-Deliberative Polyarchy: An Institutional Ideal for Europe?* In: Joerger, Christian/ Dehousse, Renaud (eds.) *Good Governance in Europe's Integrated Market*. Oxford/ New York, 289–341.
- Kohler-Koch, Beate/ Rittberger, Berthold (2006) *The ›Governance turn‹ in EU Studies*. In: Journal of Common Market Studies, Vol. 44, Annual Review, 27–49.
- Kröger, Sandra (2006) *When Learning Hits Politics or: Social Policy Coordination Left to the Administrations and the NGOs?* In: European Integration online Papers (EioP), Nr. 3, verfügbar unter: [http://eiof.or.at/eiof/index.php/eiof/article/view/2006\\_003a/18](http://eiof.or.at/eiof/index.php/eiof/article/view/2006_003a/18) , 22. 12. 2009.



- Laffan, Brigid/ Shaw, Colin (2004) *Classifying and Mapping OMC in Different Policy Areas. New Modes of Governance*, University College Dublin, Project Nr. CITI-CT-2004-506392.
- Lamprecht, Alexandra (2008) *Die Einbindung von NGOs in die Offene Methode der Koordinierung zur sozialen Eingliederung: Der Fall Österreich*. Diplomarbeit an der Universität Wien.
- Nanz, Patrizia/ Steffek, Jens (2005) *Legitimation durch Deliberation? Die Rolle der Zivilgesellschaft in der supranationalen Politik*. In: Knodt, Michèle/ Finke, Barbara (Hginnen) *Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien*. Wiesbaden, 79–102.
- Rat der Europäischen Union (2000) *Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung. Festlegung von gemeinsamen Zielen*. 14110/00, 30.11.2000. Brüssel, auch verfügbar unter: [http://www.decvet.net/files.php?dl\\_mg\\_id=18&file=dl\\_mg\\_1215712266.pdf](http://www.decvet.net/files.php?dl_mg_id=18&file=dl_mg_1215712266.pdf) , 22.12.2009.
- Rat der Europäischen Union (2001) *Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung – Teil I: Die Europäische Union, einschließlich Zusammenfassung*. 15223/01, 12.12.2001. Brüssel, auch verfügbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/01/st15/15223d1.pdf> , 22.12.2009.
- Rat der Europäischen Union (2008) *Gemeinsamer Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2008*. 7274/08, 4.3.2008. Brüssel, auch verfügbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st07/st07274.de08.pdf> , 22.12.2009.
- Scharpf, Fritz (1999) *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a. M./ New York.
- Schmitter, Philippe (2002) *Participation in Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect it Will Achieve Sustainable and Innovative Policies in a Multi-level Context?* In: Grote, Jürgen/ Gbikpi, Bernard (eds.) *Participatory Governance: Political and Societal Implications*. Opladen, 51–70.
- Scott, Joanne/ Trubek, David M. (2002) *Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union*. In: *European Law Journal*, Nr. 1, 1–18.
- Smismans, Stijn (2006) *New Modes of Governance and the Participatory Myth*. *European Governance Papers (EUROGOV)*, Nr. 06-01, verfügbar unter: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-06-01.pdf> , 22.12.2009.
- Smismans, Stijn (2007) *How Political Theory Could Deal with the Role of Civil Society Organisations in European Governance: Reflexive Deliberative Polyarchy*. In: Ruzza, Carlo/ Della Sala, Vincent (eds.) *Governance and Civil Society in the European Union: Normative Perspective*. Manchester, 73–88.
- Sozialministerium (2003) 2. *Nationaler Aktionsplan für Soziale Eingliederung, 2003–2005 zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung*. Wien.
- Sozialministerium (2006) *Nationaler Strategiebericht für Sozialschutz und Soziale Eingliederung*. Wien.
- Sozialministerium (2007) *Protokoll der Kick-off-Veranstaltung für den österreichischen Bericht über Strategien für Sozialschutz und Soziale Eingliederung 2008–2011*. Wien, verfügbar unter: <http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/4/4/0/CH0121/CMS1222677019004/protokoll%5B1%5D.pdf> , 22.12.2009.
- Widl, Klaus (2003) *Bundesplattform zum Nationalen Aktionsplan für soziale Eingliederung*. In: *ÖZIV Info*, Nr. 2, Folge 166, 5, auch verfügbar unter: <http://www.oeziv.at/download/030724173119.pdf> , 22.12.2009.
- Wirtschafts- und Sozialausschuss (1999) *Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema »Die Rolle und der Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft zum europäischen Einigungswerk«*. Brüssel, auch verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51999IE0851:DE:HTML> , 22.12.2009.
- Zeitlin, Jonathan (2005) *Conclusion. The Open Method of Co-ordination in Action. Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy*. In: Zeitlin, Jonathan/ Pochet, Philippe (eds.) *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brussels, 447–503.
- Zeitlin, Jonathan (2009) *The Open Method of Coordination and Reform of National Social and Employment Policies: Influences, Mechanisms, Effects*. In: Heidenreich, Martin/ Zeitlin, Jonathan (eds.) *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*. Routledge/ EUI Studies in the Political Economy of Welfare. London, 214–245.

Kontakt:  
alexandra.lamprecht@oeaw.ac.at